DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

Roy Rivera
Fernando Carrión
Manuel Ortega Hegg
Guadalupe Wallace
Carlos Umaña
Ricardo Córdova Macías
Johan Bastiaensen
Jos Vaessen
Juan Pablo Pérez Sáinz
José Luis Rocha
Allan Lavell

352
D445 Descentralización y desarrollo local : una mirada a los procesos de descentralización y de desarrollo local en América Latina / comp. Marta Eugenia González ; Katherine Andrade-Eekhoff ; Carlos G. Ramos. -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv. : FLACSO Programa El Salvador, 2003.
390 p. ; 22 cm.

ISBN 99923-33-17-0

1. Desarrollo local. 2. Gobierno local-América Latina. 3. Descentralización administrativa. I. González, Marta Eugenia, comp.

BINA/jmh

352 Descentralización y desarrollo local ... 2003

II. Título.

BINA/jmh

REG. 75
CUT. 11753
BIBLIOTECA - FLACSO

FLACSO PROGRAMA EL SALVADOR.
Todos los derechos reservados.

La publicación de este libro ha sido posible
gracias al apoyo de la Agencia Diputació de Barcelona

Portada: Héctor Lardé

Impreso en: Impresos Quijano, S. A. de C. V.
Tel.: 220-0128

ISBN: 99923-33-17-0

Primera edición: octubre de 2003

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Hecho el depósito de ley.

BIBLIOTECA - FLACSO - EC
Fecha: dic. 2004
Compra:
Proveedor:
Costo:
Donación: FLACSO-El Salvador

INDICE

Presentación

PRIMERA PARTE
Estado, Descentralización y Gestión de Gobierno Local 1

El macrocontexto de la descentralización y de la gestión local 3
Roy Rivera

I. La modernización sin fin 4
2. La descentralización en el horizonte de una modernización (sin fin) 6
3. Integración social y descentralización 13
4. La desintegración / integración de los contextos de los países pobres 15
5. Corolario 25

Descentralización en América Latina: una perspectiva comparada 29
Fernando Carrión

Antecedentes 29
1. Descentralización: posiciones y novedad del tema 30
   1.1 Posiciones sobre la descentralización 31
   1.2 Las analogías 34

2. La descentralización en Europa 36
   2.1 El origen y el proceso de reversión en Europa 36
   2.2 El Nivel intermedio 39
   2.3 El Nivel supranacional 40

3. La descentralización en América Latina 42
   3.1 Las etapas del proceso general 42
   3.2 Los regímenes políticos 46
   3.3 Una revisión de los casos 47

4. La escena local en América Latina 55
   4.1 El gobierno local 55
   4.2 La escena local 57
   4.3 La hora de los alcaldes 61

5. Los límites a la descentralización 64
6. Bibliografía 68

La marcha del proceso descentralizador en Centro América 71
Manuel Ortega Hegg y Guadalupe Wallace

1. Rasgos comunes 71
2. El proceso de descentralización por países 79
   Nicaragua 79
   Guatemala 83
   El Salvador 86
   Costa Rica 91

Síntesis regional: Tendencias y Actores del Desarrollo Local en Centroamérica 93
Carlos Umaña

1. Vertientes históricas del desarrollo local en Centroamérica 93
   1.1 El programa de desarrollo humano sostenible a nivel local 98
   1.2 Poder local 100
   1.3 El desarrollo local como proceso coordinado y animado desde el gobierno central: Triángulo de Solidaridad 103
   1.4 El desarrollo local como estrategia compensatoria del ajuste estructural 104
   1.5 Institucionalismo y multidimensionalidad 109
   1.6 El aporte de IULA-CELCADEL 111
   1.7 La sobrevivencia de concepciones anteriores 112
2. Elementos claves en un concepto de desarrollo local 112
3. Identificación de actores típicos y énfasis en sus propuestas 116
4. Oferta educativa en Centroamérica 121
5. Especificidades coyunturales de cada país 124

Cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización en Centroamérica 129
Ricardo Córdova Macías

1. Los estudios sobre valores democráticos y el funcionamiento de las instituciones en Centroamérica 129
2. El aporte de los estudios de FLACSO 134
3. Algunos de los hallazgos principales 137
4. Bibliografía recomendada 147

SEGUNDA PARTE
Factores asociados al desarrollo local en América Latina 151

Instituciones locales, financiamiento y desarrollo rural: un marco conceptual 153
Johan Bastiaensen y Jos Vaessen

1. Instituciones, capital social y desarrollo local 154
   - 1.1 Las ideas claves 155
   - 1.2 Debates conceptuales y clarificación de conceptos 158
   - 1.3 El papel de la institucionalidad en el desarrollo 161
   - 1.4 Institucionalidad y desarrollo local: una relación compleja 165
   - 1.5 Un marco heurístico para el análisis del capital social a nivel local 169
   - 1.6 Perspectivas sobre los procesos de cambio institucional 172
   - 1.7 El reto institucional del desarrollo rural en Nicaragua 181

2. Finanzas y desarrollo rural: un enfoque institucional 187
   - 2.1 Las finanzas en el modelo desarrollista 187
     - 2.1.1. El modelo de desarrollo desarrollista 188
     - 2.1.2. Las finanzas desarrollistas 189
     - 2.1.3. Finanzas en proyectos de INGs durante la época desarrollista 191

2.2 La nueva ortodoxia de las finanzas en el marco del ajuste estructural 192
2.2.1. La crítica de la escuela de Ohio 192
2.2.2. La crítica de las ONGs 195
2.2.3. La ortodoxia neoliberal sobre las finanzas y sus limitaciones 199
2.3 La creación de institucionalidad para los mercados financieros rurales 201
2.3.1. Análisis de la transacción crédito 202
2.3.2. El problema de los costos de transacción y la tecnología financiera 206
2.3.3. Tecnología financiera alternativa para finanzas rurales 207
2.4 Finanzas rurales e institucionalidad local 209

3. Bibliografía 213

La invisibilidad de lo local. Respuestas comunitarias en América Latina a la globalización 223
Juan Pablo Pérez Sáinz

Cómo se entra a la globalización por la puerta de atrás sin armar alboroto 225

1. La globalización de unos pocos o la globalización de la comunidad 230
2. Reflexiones finales 237
3. Bibliografía 241

El apoyo municipal a las microempresas marco jurídico y valoración de actores claves 245
José Luis Rocha

1. Introducción 245

2. Marco teórico y precisiones conceptuales y contextuales 247
2.1 Desarrollo local 247
2.2 Descentralización 261

2.3 La hora de la Microempresa 262

3. Hallazgos 268
3.1 Descentralización en Nicaragua 268
3.2 Marco jurídico de la relación entre municipalidades y microempresas 276
3.2.1. Competencias de servicios y sobre desarrollo municipal que favorecen la relación entre Microempresa y Gobiernos Locales 276
3.2.2. El control y permiso para operar 280
3.2.3. Relación fiscal y otros vínculos tributarios 282
3.2.4. Creación de microempresas municipales para la prestación de servicios locales 286

3.3. Estado del conocimiento sobre la relación entre alcaldías y microempresas 290
3.3.1. Tipología de las microempresas 290
3.3.2. Avances, experiencias positivas y acercamientos 296
3.3.3. Obstáculos y debilidades 304

4. Bibliografía 313

5. Bibliografía sobre microempresa y municipalismo 317

Riesgo, desastre y territorio: la necesidad de los enfoques regionales transnacionales 323
Allan Lavell

1. Contexto y concepto 323

2. Espacio, territorio e intervención: nociones preliminares 328

3. Enfoques regionales y subregionales en la intervención en la problemática del riesgo y los desastres en América Latina 332
3.1 Antecedentes: La cooperación bilateral 332
3.2 Los Acuerdos y Bloques Regionales 334
3.3 Los Argumentos para la Colaboración Regional en Materia de Riesgos y Desastres 337

El Tamaño y la Capacidad Instalada de los Países 337

La Generación en Intercambio de Información Científica en Realidades Similares 338

El Marco de la Globalización y la Integración Funcional Regional 339

Integración en Torno al Tema de Riesgo, Integración en Torno a los Temas de Desarrollo y Sostenibilidad 340

La Fuerza Ejemplar de la Política y la Normatividad Regional 341

4. Comentarios finales 342
5. Bibliografía 343

TERCERA PARTE 345
Anexos Bibliográficos

Anexo 1 Bibliografía especializada sobre desarrollo local 347

Anexo 2 Publicaciones del sistema FLACSO sobre descentralización y desarrollo local 367

Anexo 3 Referencias de sitio web sobre descentralización y desarrollo local 371

SEGUNDA PARTE

FACTORES ASOCIADOS AL DESARROLLO LOCAL EN AMERICA LATINA

INSTITUCIONES LOCALES, FINANCIAMIENTO Y DESARROLLO RURAL: UN MARCO CONCEPTUAL *

JOHAN BASTIAENSEN Y JOS VAESSEN[1]

En este primer capitulo introducimos el 'enfoque institucional' sobre el tema de las finanzas rurales y su papel en el proceso de desarrollo. El objetivo es de explicitar el marco conceptual de este libro, inspirado por la literatura sobre finanzas, capital social y economía institucional. Una primera parte presenta una síntesis de la literatura sobre institucionalidad y desarrollo local y describe un marco de interpretación más operacional para reflexionar sobre desarrollo rural local. En una segunda parte se introducirá el tema de las finanzas rurales y la problemática institucional de la ampliación de los mercados financieros rurales hacia sectores sociales y territorios excluidos. El último párrafo hará la conexión entre las dos partes e introducirá la perspectiva de otros estudios sobre el FDL.

---

* Este artículo de compilación fue tomado de **Crédito para el Desarrollo Rural en Nicaragua: Un enfoque institucional sobre la experiencia del Fondo de Desarrollo Local. NITLAPAN, Managua, 2002.**

1 Johan Bastiaensen, Profesor de Economía del Desarrollo en el Instituto de Política y Gestión del Desarrollo de la Universidad de Amberes de Bélgica. Email: johan.Bastiaensen@ufsia.ac.be
Jos vaessen, Ingeniero Agrícola e Investigador del Instituto de Política y Gestión del Desarrolllo de la Universidad de Amberes. Email: jos.vaessen@ua.ac.be

1. INSTITUCIONES, CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL

La inspiración teórica de lo que llamaremos un 'enfoque institucional del desarrollo' viene de dos corrientes de reflexión recientes. A pesar de grandes diferencias en terminología y métodos de investigación, estas dos corrientes demuestran muchas similitudes en el enfoque y las intuiciones básicas del análisis.[2] Por un lado, se trata de teorías en torno al concepto de capital social, desarrolladas por sociólogos y politicologos, siendo Coleman (1990) y Putnam (1993) sus más conocidos representantes. Por otro lado, están los más heterogéneos análisis 'institucionales' de economistas generalmente agrupados bajo el umbral de la 'nueva economía institucional'.[3]

En la última década, tanto la perspectiva institucional de los economistas como –y sobre todo- la del capital social de los sociólogos han ganado mucha aceptación y popularidad en el debate sobre la problemática de desarrollo.

---

2 De hecho, las reflexiones sobre el desarrollo desde los dos enfoques han contribuido a construir puentes de dialogo entre las diferentes disciplinas científicas (sobre todo economistas y otros científicos sociales) y han abierto en la práctica un interesante campo de reflexión multi- e interdisciplinario (Nabli y Nugent:1989, Woolcock y Narayan, 2000) Uno de los marcos concretos donde este dialogo interdisciplinario se esta desarrollando es la llamada Iniciativa del Capital Social, impulsado por el Banco Mundial, en donde científicos de diferentes disciplinas han aportado al análisis y la reflexión. Muchos de estos esfuerzos han sido incorporado en el reciente informe del Banco Mundial sobre la pobreza (WDR, 2000/1).

3 Aquí podemos identificar en primer lugar el enfoque más micro de la economía de información aplicada a problemas especificas de la institucionalidad en países subdesarrollados, como por ejemplo el análisis de la mediería y los imperfectos mercados crediticias (Stiglitz y Weiss, 1981, 1983, Bardhan, 1989; 2000, Nabli y Nugent, 1989; Hoff y Stiglitz, 1990; Hoff, Braverman y Stiglitz, 1993; Hayami y Otsuka, 1993). También pertenece a este enfoque una serie de análisis teóricos y empíricos con una perspectiva más historico-comparativo sobre las determinantes institucionales del desarrollo diferencial de países. North (1990,1994) y Williamson (1985,1993) son las contribuciones teóricas más importantes, mientras que Greif (1992), Platteau (1994a-b, 2000) y Baland y Platteau (1996) son ejemplos de aplicaciones del marco de análisis a problemas del desarrollo.

Además de los anteriores análisis parciales de instituciones microeconómicas por economistas se han visto aparecer una gran serie de publicaciones teóricas y en menor medida estudios empíricos aplicando la idea del capital social a los problemas del desarrollo.[4] Con el tiempo la terminología y las intuiciones básicas de estos enfoques están siendo adoptados tanto en los documentos de políticas de desarrollo de gobiernos e instancias de cooperación internacional como en el discurso y el diseño de programas de desarrollo no-gubernamentales. Para las organizaciones no gubernamentales con tradición de trabajo socio-educativa en la perspectiva de empoderamiento de los grupos excluidos representa en cierta medida un reconocimiento 'ideológico' de la importancia instrumental clave de la dimensión social-cultural del desarrollo.[5] El marco teórico también representa un aporte conceptual potencial importante para estructurar la reflexión sobre las dinámicas de los procesos de cambio institucional democratizador y la metodología de las intervenciones para contribuir a fomentarlos (Evans, 1996a,b; Uphoff, 2000:227-231; Oakley, et.al.,1998:25).

1.1. Las ideas claves

El punto clave del enfoque institucional es que además de las tres formas de capital tradicionalmente reconocidas (capital natural, físico y humano) se subraya la importancia de una cuarta forma de capital, el capital social (Bebbington, 1999). Igual que las tradicionales formas de capital, esta

---

4 Ejemplos de estudios teóricos son: Bebbington, 1999; Woolcock, 1998; Collier, 1999; Narayan, 1999; Narayan y Woolock, 2000; Dasgupta y Seragaldin, 2000. Resultados empíricos relacionado con problemas del desarrollo están presentados en Narayan y Pritchett (1997a, b), Grootaert (1999), Krishna y Uphoff, 1999; Uphoff y Wijayaratna, 2000)

5 En este contexto vale la pena subrayar que muchas iniciativas de financiamiento rural se han desarrollado desde organizaciones no-gubernamentales con aspiraciones emancipatorias. La relación entre su (gradual) especialización en servicios financieros y sus aspiraciones de cambios sociales más amplios será uno de los temas de interés de este libro.

cuarta forma tiene un impacto independiente sobre la productividad y el desarrollo económico y social de una comunidad, una región o una nación. "Formas institucionales y otras del capital social determinan los retornos que puede extraer un país de sus recursos." Seragaldin y Grootaert (2000:46).[6] Es decir, se subraya que comunidades y naciones con niveles similares de recursos naturales, físicos y humanos demuestran alcanzar muy distintos niveles de desarrollo. Países con enormes riquezas naturales persisten en la pobreza, mientras que otros países careciendo de estos recursos lograron construir economías complejas y más desarrolladas. Realidades semejantes se observan a nivel de comunidades, donde unos prosperan mientras otros no, aún cuando comparten áreas aledañas, muy similares en recursos materiales y humanas.

Según North, las tradicionales teorías del desarrollo carecen de capacidad para generar una explicación satisfactoria de estas realidades: "La disparidad de performancia económica y la persistencia de economías disparadas en el tiempo no ha sido explicado satisfactoriamente por la economía del desarrollo, a pesar de cuarenta años de esfuerzos inmensos. (...) Lo que ha estado faltando es un entendimiento de la naturaleza de la coordinación y cooperación humana." (North, 1990:11) Y esta coordinación y cooperación humana depende de la calidad de la institucionalidad de las naciones y comunidades. En esta perspectiva, se entiende el subdesarrollo primordialmente como consecuencia de deficiencias institucionales (North, 1994; Bardhan, 2000:217). North (1990:8-9), por ejemplo, desarrolla la hipótesis que el éxito de los países del Norte de América en comparación con los países de América Latina se debe sobre todo a la presencia en los primeros de una institucionalidad que garantiza

6 Todas las citas de obras en otros idiomas que el español son traducidos en este idioma por los autores.

(relativamente) un proceso social-político de cooperación y conflicto donde se salvaguarda una relación estrecha entre ingresos y contribuciones productivas. De esta manera los incentivos predominantes apuntan a esfuerzos para hacer más grande el pastel. En comparación, la institucionalidad del sur del continente sería relativamente más propicia a favorecer la lucha por la repartición del pastel, debilitando de esta manera la relación entre esfuerzo productivo e nivel de ingresos. En este tipo de institucionalidad los incentivos apuntan a inversiones en el procesos político para la repartición del pastel que por falta de incentivos correctos deja de crecer como podría. En la misma lógica, el estudio de Robert Putnam (1993, 1994) sobre las diferencias entre las regiones 'subdesarrollados' del Sur de Italia y las regiones 'posindustriales' del Norte derivó que la mala performancia relativa de los gobiernos regionales del Sur y su bajo nivel de desarrollo socioeconómico se debió antes de todo a marcadas diferencias en la relativa presencia de asociaciones voluntarios y normas de reciprocidad en ambas regiones.[7] A un nivel micro, Narayan y Pritchett (1997) encontraron que diferencias en niveles de ingresos promedios entre pueblos rurales en Tanzania podrían ser atribuidos a variaciones en la densidad de la vida asociativa, tomado como indicador del capital social de los pueblos. Resultados similares fueron reportados por Bebbington (1997) en el Andes, Grootaert (1999) en Indonesia, Krishna y Uphoff (1999) en Rajastan-India, Uphoff y Wijayaratna (2000), en Sri Lanka y Maluccio, et.al. (2000) en Africa del Sur.

¿Que se entiende ahora por esta 'institucionalidad' o 'capital social' que tiene aparentemente un impacto importante en las perspectivas del desarrollo? Como una primera aproximación podríamos decir que refiere a la dimensión organizativa de cada sociedad. Refiere al grado

---

7 Otros importantes estudios sobre el impacto del capital social en el desarrollo económico a nivel macro son Knack y Keefer (1997); Temple y Johnson (1998) and Knack (1999).

de facilidad con el cual los miembros de sociedades (locales o nacionales) logran relacionarse para cooperar de manera mutuamente beneficioso y para resolver sus diferencias de intereses sin que estos llegan a conflictos y enfrentamientos violentos destructivos. El desarrollo económico moderno depende de una creciente diversidad de transacciones entre individuos, hogares y organizaciones de todo tipo en mercados, estructuras del estado y asociaciones y redes voluntarias de la sociedad civil. El desarrollo de estas transacciones requiere la existencia y la ampliación de una gran variedad de organizaciones y redes sociales. A la vez y en combinación con estos tejidos sociales es facilitado por una presencia y una aceptación suficientemente generalizada de claras 'reglas del juego' (e.g. leyes, procedimientos, roles además de valores, normas y percepciones) que generan expectativas y actitudes fomentadores de una cooperación mutuamente beneficiosa. Leyes contractuales y normas de honestidad que se extienden a extranjeros más allá de familiares y vecinos son ejemplos de reglas formales e informales que facilitan las transacciones económicas. En la literatura se observa un consenso de que las dos grandes categorías 'tejidos sociales-organizaciones' y 'reglas-normas' son las factores institucionales que juntos determinan el efecto en el desarrollo de la mencionada cuarta forma de capital (Woolcock y Narayan, 2000:226).

1.2. Debates conceptuales y clarificación de conceptos

A pesar de este consenso fundamental, la literatura institucional aún se caracteriza por una falta de unificación terminologica y en consecuencia por un cierto nivel de confusión conceptual. Uphoff (2000:125) observa que a pesar de su rápida aceptación por la comunidad de los profesionales del desarrollo, el concepto de capital social "quedó un concepto inaprensible." Este problema conceptual se hace más grande cuando en una perspectiva multidisciplinaria se

intenta compatibilizar la perspectiva sociológica del capital social con la perspectiva económica de las instituciones.[8] Sin embargo, para el propósito de esto libro, no nos importa mucho la pregunta a qué precisamente limitar el concepto 'capital social' o 'institución'. Estamos de acuerdo con Michael Edwards (1999) que estas discusiones conceptuales han producido "más calor que luz". Lo importante es el consenso dentro de la literatura que el impacto de la institucionalidad /capital social en el desarrollo se realiza a través de la interacción entre la estructura social (redes sociales, organizaciones, empresas) y las reglas formales e informales que facilitan las interacciones humanas.

Como convención terminológica adoptaremos en el resto de este libro los conceptos de **'capital social'** y de **'institucionalidad'** para referir al conjunto de los tejidos sociales y las organizaciones por un lado, y las reglas del juego que allí gobiernan las interacciones sociales por otro lado. En el fondo, los dos conceptos refieren a una misma realidad, pero el término institucionalidad es quizás más neutral que el término 'capital social', teniendo este último la connotación inevitable de su implicación (positivo o negativo) para el desarrollo. Evitaremos el término de

---

8 Podemos observar dos principales confusiones conceptuales. Por un lado, no queda claro si hay que considerar el capital social como fuente de ciertos beneficios para el desarrollo (Putnam, 1993; Woolcock, 1998) o como estos beneficios mismos (Sandefur y Lauman, 1998). De acuerdo al metáfora del 'capital' parece más lógica la opción de la mayoría de los autores de tomar la fuente y no los beneficios generados como capital social. Por otro lado, esta la confusión entre el 'contenido' (los valores, normas, reglas) y la 'infraestructura' (los tejidos sociales) del capital social (Woolcock, 1998:156). El concepto de Putnam (1993:167) refiere tanto a la densidad de los tejidos sociales como a la existencia de normas de reciprocidad. Putnam entonces suma 'contenido' y 'infraestructura' En la misma dirección va Uphoff (2000) introduciendo una definición del capital con una dimensión 'cognitiva' y 'estructural'. Para fines operativas Narayan y Pritchett (1996) aproximan el concepto a la densidad de asociaciones, siendo esto una variable de más fácil verificación empírica, aunque siguen en grandes líneas la conceptualización de Putnam. A pesar de estas diferencias conceptuales observamos sin embargo también un consenso que el funcionamiento del capital social, siendo contenido y/o infraestructura, depende de la interacción entre estas dos dimensiones. Este consenso fundamental es compartido por los economistas institucionales que limitan su concepto 'institución' al conjunto de reglas del juego (es decir, el contenido) pero que subrayan que la calidad del juego depende tanto de estas reglas como de la calidad de los 'jugadores' del juego (North, 1990:4-5)

'institución' dado que da lugar a muchas confusiones porque su significado técnico en la literatura de la nueva economía institucional (el conjunto de las reglas del juego) es opuesta a su significado en el uso idiomático corriente (organización con cierto prestigio y legitimidad). Adoptaremos la terminología más clara de 'reglas del juego' y 'organización o empresa' para referir a los respectivos significados del término 'institución'. Por esta razón, preferimos de adoptar la terminología más clara de 'reglas del juego' y 'tejidos sociales' (e.g. organizaciones). El 'enfoque institucional' adoptado en este libro significa entonces una perspectiva que se centra en la importancia de la definición y la implementación de las reglas del juego que estructuran y facilitan o dificultan las interacciones socioeconómicas y que analiza además la naturaleza de la estructura social concreta como conjunto de organizaciones y redes sociales en el cual estas reglas funcionan y se reproducen.

Antes de entrar en la discusión más detallada sobre el efecto del capital social en los resultados del desarrollo vale la pena indicar también que se pueden distinguir diferentes niveles en su existencia y funcionamiento. A un nivel local de comunidades refiere a redes y organizaciones sociales locales al igual que diferentes expresiones locales del gobierno, empresas y organizaciones civiles, junto con la existencia de una serie de reglas informales y la traducción de las reglas formales nacionales en el contexto local. A nivel macro, incluye además de la agregación de estas realidades locales las estructuras y reglas del juego de la sociedad formal nacional como las estructuras del gobierno, el sistema judicial, la constitución política y su funcionamiento concreto en la cultura política del país, la existencia de empresas y organizaciones sociales nacionales, ... En este libro adoptaremos un enfoque 'desde el nivel micro' en el cual se tomarían en cuenta los aspectos relevantes de la institucionalidad macro-nacional con incidencia en el nivel micro. Lo que nos interesa entonces son las condiciones institucionales del desarrollo local.

1.3. El papel de la institucionalidad en el desarrollo

La pregunta clave ahora es la siguiente: a través de qué mecanismos la institucionalidad y el capital social tienen su efecto en los resultados del desarrollo local. Una primera respuesta la encontramos en North (1991:11): "[e]l papel principal de las instituciones es de reducir la inseguridad a través del establecimiento de una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) para la interacción humana". Las instituciones contribuyen al desarrollo porque producen una relativa predictibilidad del contexto social en el cual los actores pueden desarrollar sus estrategias en interacción con otros humanos. Sin estabilidad y predictibilidad, las necesarias estrategias más complejas y de largo plazo se vuelven imposibles y son necesariamente sustituidas por estrategias de sobrevivencia más cortoplazista y tendiendo al oportunismo individual-familiar. En los contextos locales nicaragüenses, saliendo de un contexto de guerra, cambios revolucionarios y recambios posrevolucionarios y además sufriendo una tradición de intervenciones externas arbitrarias e impredecibles[9] no es superfluo de subrayar la importancia de una relativa estabilidad institucional. Esta estabilidad no implica la ausencia de cambios, sino la ausencia de cambios erráticos permanentes.

Además de la reducción de la inseguridad, el efecto de la institucionalidad en el desarrollo juegue también y sobre todo a través de la eficiencia relativa con que logra facilitar y garantizar procesos de coordinación y cooperación entre los actores humanos. La idea principal aquí es que muchas interacciones cruciales para el desarrollo se presentan como variantes a dilemas de acción colectiva y que la calidad del conjunto de tejidos sociales y sus reglas del juego determinan

9 Un ejemplo claro y relevante dentro del contexto de las finanzas rurales es la manipulación política del tema de la condonación de las deudas con la banca u otras instancias financieras.

la facilidad o dificultad con que se fomentan y se sostienen dinámicas de cooperación mutuamente beneficiosas que evitan soluciones oportunistas y cortoplazista de 'equilibro bajo'.[10]

Inspirándonos sobre todo de Narayan y Pritchett (1997:3-7) podemos identificar las siguientes cinco dimensiones concretas donde la calidad de la institucionalidad afecta el desarrollo local:

Acceso a flujos de información. Flujos densos con fácil acceso para todos los actores y generando muchos conocimientos mutuos reducen considerablemente los costos de transacción ex ante de la búsqueda de información sobre los bienes y las partes involucradas en las transacciones potenciales. La dispersión de la información también mejora la calidad promedio de las tomas de decisiones (por ejemplo: más conocimiento de los mercados reales aumenta la rentabilidad financiera de los cultivos) y fomenta una adopción más rápida de innovaciones tecnológicas y organizativas prometedoras.

Imposición de contratos. (enforcement) Una institucionalidad más apropiada disminuye los costos de

---

10 Para los economistas, el instrumento téorico para analizar estas dínamicas de cooperación y conflicto es la 'teoría de los juegos' (ver T. Sandler (1995) para una introducción). El modelo básico de esta teoría es el conocido 'dilemma de los prisoneros'. Esto modelo y sus muchas variantes demuestran la necesidad de la introducción de reglas coercitivas, consensuados entre los partidos o impuestas por una autoridad, que limitan la libertad individual para evitar que la búsqueda del intéres propio lleve inevitablemente al desastre colectivo (por ejemplo, la sobre-explotación de recursos naturales; la destrucción de la confianza mínima necesaria para el funcionamiento de los mercados reales). El análisis también indica como reglas institucionales pueden afectar la constelación de costos y beneficios del juego de cooperación y en consecuencia los incentivos de los partes. Por último, algunos autores subrayan la importancia del caracter de los jugadores del juego, en particular su tendencia a respetar las reglas del juego (o su caracter oportunista) al igual que su valorización subjetiva para lograr cierta justicia en la distribución de los beneficios del juego (o su voracidad egoista de acapar lo que se puede). Véase Baland y Platteau (1996) y Platteau (2000) para una amplia discusión de estas temas en el contexto de la gestión de recursos naturales resp. de la creación y mantenimiento de condiciones institucionales para el funcionamiento de mercados reales.

transacción ex post que tienen que ver con los mecanismos necesarios para garantizar una ejecución correcta de las obligaciones contractuales mutuas y/o para imponer sanciones y medidas correctivas en caso de no cumplimiento de ellas. La existencia de normas sociales de honestidad, por ejemplo, puede reducir considerablemente estos costos por su efecto en las actitudes de los actores que serán menos inclinados al oportunismo y al fraude. Por otro lado, la calidad y cohesión de las redes sociales influye en la posibilidad de imponer ciertas sanciones morales o sociales. La (in)efectividad del sistema judicial es otra dimensión relevante en este contexto.

Acción colectiva local. Esta dimensión refiere a la necesidad de coordinación y cooperación local necesario para la producción y el mantenimiento de bienes públicos locales (e.g. la negociación y implementación de reglas de gestión comunal de ciertos recursos colectivos (naturales)). En comunidades con capital social deficiente prevalecerán demasiadas actitudes oportunistas que harán difícil la generación de suficientes contribuciones individuales para lograr el 'bien común' en forma de bienes públicos concretos o en forma de respeto para las reglas de la gestión colectiva. Ejemplos podrían ser ciertos trabajos colectivos de protección de recursos naturales o simplemente el trabajo cotidiano colectivo necesario para mantener limpia y segura la comunidad.

Apoyo informal mutuo. Sobre todo en comunidades pobres que dependen principalmente de actividades riesgosas como la agricultura, la existencia de redes de seguro informal mutuo, generalmente basadas en complejos mecanismos de reciprocidad social en el tiempo, contribuye a reducir la inseguridad. De esta manera disminuye la necesidad de estrategias anti-riesgo a nivel de individuos y hogares algunas de las cuales afectan la productividad de manera negativa.

Sinergia con actores exteriores. Para el desarrollo local no sólo es importante de tener buenas relaciones dentro de la comunidad, sino también de disponer de una variabilidad de buenas relaciones con actores externos. Evidentemente, un actor externo importante es el estado. Capital social beneficioso en este contexto consiste en buenas relaciones de coordinación, cooperación y responsabilización mutua entre comunidad y estado (Evans, 1996b). De la misma manera son importantes las relaciones de la localidad con asociaciones civiles supralocales y empresas privadas.

De este listado podemos deducir que los efectos benéficos atribuidos al capital social obviamente no corresponden a un solo mecanismo. Collier (1998:6) indica que se puede distinguir entre tres grandes categorias de externalidades positivas generados por la interacción social. Dos son externalidades de conocimiento: por un lado, conocimientos sobre el comportamiento de otros actores, por otro lado, conocimientos sobre el ambiente y el contexto real. La tercera externalidad son los beneficios generados por una capacidad de acción colectiva incrementada. Adicionalmente, introduce una distinción conceptual entre cuatro tipos de interacción social donde identifica por un lado 'observación' y 'jerarquías' como formas unidireccionales o verticales de interacción social y por otro lado, 'redes sociales' y 'clubs' (organizaciones formalizadas) como formas reciprocas de interacción social. En su análisis concluye que los tres tipos de externalidades se benefician de diferentes maneras de los cuatro tipos de interacción social. (Collier, 1998:8-12) No queda a prioro claro qué combinación de formas de interacción social produce más externalidades positivas. Collier indica, por ejemplo, que la función de 'copiar' en la externalidad de conocimiento sobre el mundo se beneficia más con 'observación' y 'jerarquía' porque en este tipo de interacción social el modelo a seguir es más visible y accesible para todos. En cambio, la existencia de redes sociales o de organizaciones se vuelve más importantes cuando se trata de la función de juntar información y

conocimientos de diferentes personas. De la misma manera, la generación de confianza sobre otros personas puede depender de interacciones unilaterales directas (experiencias previas) o de la creación de una reputación social basado en la existencia de redes sociales u organizaciones. Acción colectiva mutuamente beneficiosa puede ser facilitado tanto por la existencia de una 'jerarquía' con capacidad de sancionar como por la generación y la imposición horizontal de normas y reglas sociales en redes u organizaciones.

1.4. Institucionalidad y desarrollo local: una relación compleja

De lo anterior podemos derivar la conclusión que no es posible identificar una sola variable sintética del capital social, ni tampoco detallar exactamente sus componentes y funcionamiento preciso. La complejidad de los mecanismos fomentadores del desarrollo atribuidos al capital social no permite de construir una teoría unificada de vías de transformación institucional para el desarrollo. Además se debe subrayar la diversidad de constelaciones institucionales en contextos históricos concretos y el carácter endógena[11] del proceso de cambio institucional. La creación de una institucionalidad más adecuada para el desarrollo no se hace en un vacío, pero mayoritariamente a través de procesos de cambios graduales desde una institucionalidad existente (North, 1990:83-91). La diversidad de estos contextos institucionales existentes constituye un segundo elemento que complica e impide el desarrollo de recetas generales para un cambio institucional que fomenta el desarrollo.

Además no creemos en una sola evolución lineal histórica donde -bajo la presión de la competencia (internacional)- habría una selección Darwiniana de las institucionalidades, donde sobreviven las que los que logran

11 Traducción del concepto inglés "path dependent"

minimizar los costos de transacción, y en donde en la vieja tradición de Rostow's clásico *The Stages of Economic Growth* las sociedades más desarrolladas demostrarían a las menos desarrolladas la imagen de su inevitable y soñado futuro. Igual que North (1994) y Stiglitz (1989:199, 2000a:61) más bien creemos en una variedad de historias de evolución institucional endogenas con equilibrios múltiples y con resultados a priori indeterminados en términos de eficiencia. Para cada nación y en otro nivel hasta para cada comunidad se tratará entonces de evolucionar hacía una solución 'más óptima' tomando en cuenta de su propia herencia institucional.

Esto no impide, sin embargo, que dentro de los múltiples equilibrios existen equilibrios con consecuencias adversas para las perspectivas del desarrollo económico. Sin duda, existen innovaciones institucionales inevitables si el objetivo es de evolucionar a una economía más compleja para aprovechar mejor las oportunidades en el contexto actual de una economía globalizando. Stiglitz (2000a:64-5) sugiere, por ejemplo, la existencia de una curva-U en la relación capital social - desarrollo económica y también indica la necesidad de cambios en el tipo de capital social en diferentes fases del desarrollo económico. En su visión, economías con poco desarrollo de los mercados necesitan y se benefician de la existencia de densas redes personalizadas, verticales y horizontales, en donde arreglos no-mercantiles complementan o sustituyen a los mercados ausentes para la asignación de los recursos y la distribución de la riqueza. Con el desarrollo de más mercados se pueden y hasta se deben disolver gran parte de estas densas redes personalizadas no-mercantiles. De esta manera, durante la transición hacia más mercados habrá una disminución del capital social original.

Sin embargo, posteriormente el dinamismo de la actividad económica en la nueva economía mercantil depende críticamente del desarrollo de nuevas formas de capital social que sostienen complejas redes de cooperación

entre empresas y dentro de grandes organizaciones burocráticas. Platteau (1994a-b, 2000) por su parte subraye también la necesidad de ampliar el ambiente cerrado del capital social 'grupal' en sociedades subdesarrollados hacia una sociedad más allá de los familiares, el linaje o los vecinos. Aún cuando rechazamos la idea de una inevitable evolución lineal de la institucionalidad, sí aceptamos que existen constelaciones institucionales que representen un freno principal para el desarrollo económico y social.

Por esta razón, la carencia de un criterio absoluto de capital social no nos debe de impedir de utilizar las cincos dimensiones concretas identificadas arriba para guiar nuestras investigaciones empíricas de las deficiencias y oportunidades institucionales. Lo que claramente sale de las teorías del capital social es que tenemos que dirigir nuestra atención a dos tipos de variables: los tejidos sociales y las instituciones-reglas del juego. Características relevantes en términos de tejidos sociales serán: la constelación y las fronteras de las organizaciones locales; la densidad de las redes e interacciones sociales locales; la naturaleza de estas interacciones (e.g. redes segmentadas o redes transversales, 'lazos fuertes' o 'lazos débiles'); los tipos de redes (e.g. telaraña-diádica; horizontal-vertical). Por el lado de las 'reglas del juego' tenemos que investigar realidades como las normas sociales (e.g. honestidad, reciprocidad,..) que fomentan actitudes y expectativas de (des)confianza mutua; las actitudes frente a la jerarquía y la autoridad (por ejemplo: prevalencia de obediencia /lealtad 'ciega' a los patrones; lealtad crítica y obediencia condicional basada en exigencias de participación-negociación, transparencia y de 'rendir cuentas'; o rebelión permanente y oportunismo generalizado); la existencia de valores cívicas como la tolerancia, solidaridad, interés en y voluntad de contribuir al bien común; las actitudes y valorizaciones frente a gente ajena; el nivel de aceptación y de confianza en las leyes del estado y otras reglas impuestas o negociadas con actores externos (por ejemplo, una empresa financiera); . Como todas

estas variables están interrelacionadas en cuanto a su efecto en el desarrollo, al final el fomento del desarrollo es más un arte que una ciencia.

En el arte del fomento de desarrollo, dos preocupaciones complementarias deberían de guiar nuestros esfuerzos. La primera es la preocupación para lograr más eficiencia y eficacia a través del mejoramiento de la institucionalidad local. Esta representa lo atractivo de la perspectiva institucional del desarrollo, porque implica la posibilidad de hacer crecer el pastel para todos. Sin embargo, esta perspectiva debe de ser complementada con una segunda de justicia distributiva. Desde una perspectiva institucional, la pobreza es sinónimo de exclusión social, de no participación en las constelaciones de reglas /tejidos sociales dominantes. La reducción de la exclusión social, aunque muchas veces también un elemento central de los cambios institucionales para fomentar la eficiencia y la eficacia (creando vías de transición de tipo 'win-win'), constituye un criterio importante de por sí para la evaluación de los proceses de desarrollo.[12]

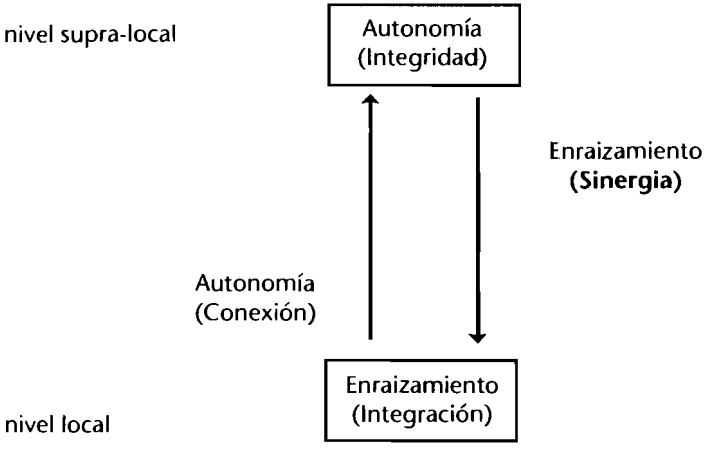
---

12 En esta perspectiva, compartimos la crítica al uso del concepto de capital social en círculos del Banco Mundial (Oyen, 2000; Prakash, 2000). En este uso, la segunda dimensión de justicia distributiva, aunque casí inevitablemente presente en la nueva perspectiva sobre el desarrollo y la pobreza, tiende a desaparecer de nuevo detras de una neutralidad tecnica que sugiere estar basado en una relación cientificamente establecida entre capital social y desarrollo–sin evidentemente poder explicitarlo-. El caracter 'político' de ciertas opciones con relación a la organización institucional del proceso de desarrollo no se subraya suficientemente. Sin embargo, hay que reconocer a la vez que la adopción de la perspectiva institucional del desarrollo ofrece mucho más oportunidades para la introducción de esta dimensión política en el debate del Banco Mundial que el marco de interpretación economicista anterior. También vale de pena subrayar que la organización social de los procesos de desarrollo no es solamente un asunto de opciones políticos-distributicos, pero también de eficiencia y eficicia, y que estas dos dimensiones deben de ser considerados en combinación.

1.5. Un marco heurístico para el análisis del capital social a nivel local

La literatura teórica también ha producido esquemas heurísticas interesantes que permiten estructurar mejor las investigaciones prácticas de las dimensiones institucionales del desarrollo. Especialmente útil para el objetivo de nuestro libro nos parece el esquema interpretativa desarrollado por Woolcock (1998). Desde una perspectiva más operacional, este esquema introduce una distinción entre el capital social y las instituciones a nivel local (comunidad) y el capital social a nivel supra-local. En ambos niveles, Woolcock asocia capital social positivo con un balance entre una dimensión de 'enraizamiento' y de 'autonomía'. Enraizamiento refiere a integración social y vinculación social, mientras que autonomía indica las oportunidades para los actores de escapar o de desconectarse de las redes sociales locales.

Figura 2
Dimensiones de capital social



Fuente: Woolcock (1998:165)

A nivel local, la dimensión de enraizamiento es denominada 'integración' y designa tanto la densidad como la calidad de los lazos sociales dentro de la comunidad. Más integración contribuye al desarrollo local porque incrementa el ámbito de las opciones locales de participación social y posibilita intercambios más fluidos entre y con más personas locales. También facilita los flujos locales de información y crea efectos de escala en los procesos de aprendizaje e innovación. En sentido amplio ayuda a sostener redes de cooperación condicional y confianza mutua que contribuyen a resolver dilemas de acción colectiva y de reducir costos de transacción en los mercados. Varios aspectos positivos de la 'integración' están sobre todo relacionados con relaciones sociales **transversales (inglés:crosscutting)** y entonces más asociadas con lazos 'débiles'y menos con lazos 'fuertes' (Granovetter, 1973). Los lazos 'débiles' se refieren a interacciones sociales entre personas con poca identificación personalizada (por ejemplo, transacciones comerciales o membresía de grupos de interés). En cambio, los lazos 'fuertes' al contrario apuntan a relaciones personalizados con altos contenidos emocionales, tanto de tipo horizontal (por ejemplo, relaciones familiares o de amistad) como de tipo vertical (por ejemplo, las complejas y variadas relaciones entre un patrón y sus clientes). Redes sociales que sobrepasan una determinada red o grupo y que fomentan vínculos entre distintos grupos y redes contrastan positivamente con redes exageradamente polarizadas y mutuamente aisladas de sociedades locales segmentadas. La presencia de una fuerte segmentación social local reduce el ámbito de las externalidades positivas de la integración. Sin embargo, ambos tipos de lazos son importantes en su complementariedad y sus ventajas comparativas frente a diferentes funciones facilitadores del capital social. Inspirado en otro texto de Woolcock (1999: 8), el Informe del Desarrollo Mundial 2000/1 por esta razón subraya la importancia tanto del capital social de cohesión **(inglés: bonding)** como del capital social de vinculación **(inglés: bridging)**, captando

de esta manera las dos dimensiones complementarias (World Development Report, 2000/2001:128)

Por otro lado, estas dos dimensiones de 'integración' siempre necesitan ser balanceadas con una autonomía suficiente de los miembros de la comunidad. Siguiendo la visión de (2000a) mencionado arriba, esto probablemente más en la medida que el desarrollo y la integración de la localidad en la economía global incrementan. Esta dimensión, Woolcock la llama 'conexión'. En la terminología del Banco Mundial hablan entonces del capital social de conexión (**inglés: linking**) que consiste en los lazos verticales entre personas (pobres) de la comunidad y personas/ organizaciones externas de influencia en el mercado, el estado o la sociedad civil (World Development Report 2000/2001: 128). Expresa la necesidad de evitar que los actores locales se sofocan en lo encerrado de las redes locales. Especialmente en el marco de rápidos y profundos cambios en el ambiente global, una variedad de vínculos individuales directos con actores externos es de suma importancia para tener acceso a flujos de información y el desarrollo de relaciones de intercambio económicos y políticos más complejas. Demasiado integración local encerrada en si misma, sobre todo del tipo 'adhesión', puede actuar como un freno al dinamismo y la emancipación individual. Una relación directa con la pobreza puede ser establecida: "Los pobres típicamente tienen una oferta abundante de capital social de adhesión, una dotación limitada de capital social de vinculación y prácticamente nada de capital social de conexión." (WDR, 2000/1:capítulo 4)."

A nivel supra-local, un balance similar entre el enraizamiento (sinergia) y la autonomía (integridad) parece ser apropiado para generar más dinamismo de desarrollo. Sinergia indica el nivel de articulación entre y sensibilidad mutua entre comunidades locales y organizaciones externas. Como en el caso de integración a nivel local, más sinergia mejora los flujos de comunicación, tanto desde abajo hacia

arriba como al revés; facilita la coordinación entre iniciativas locales y externas y mejora la performancia, la rendición de cuentas y la transparencia mutua de todos los actores. La relación entre comunidad y organización externa (es decir, el nivel y la naturaleza de la sinergia) no es independiente de las características de la integración local. De hecho, representa la otra cara del capital social de conexión local. Si comunidades locales se caracterizan por fragmentación y graves imbalances de poder, sinergia puede implicar complicidad entre los actores externos con corrupción y búsqueda de rentas por ciertos grupos locales. Por esta razón, la dimensión de sinergia necesita ser complementado con una dimensión de autonomía, llamada 'integridad' (Woolcock, 1998). En tal caso, la autonomía significa una independencia relativa de los actores externos de los actores locales (poderosos) que se llama 'integridad'. Integridad prevalece cuando los actores externos operan dentro de un marco de interacción con los actores locales regido por claras y transparentes reglas del juego, implementadas sin distinción de persona y con una amplia cobertura social sin sesgos. Para lograr esto, dos aspectos suelen ser importantes. Por un lado, debe de corresponder a una voluntad 'política' de los actores externos. Por otro lado, también deben de tener la capacidad práctica de definir reglas objetivas en sus interacciones con los actores locales y de aplicarlas de manera imparcial y transparente. Este último requiere la creación de una capacidad organizativa y burocrática (en sentido weberiana). Con suficiente integridad, actores externos pueden contribuir a sostener y fomentar la calidad de la integración y la conexión local a través de la imposición imparcial de las obligaciones contractuales y la provisión de oportunidades de vínculos directos.

1.6. Perspectivas sobre los procesos de cambio institucional

Desde una perspectiva institucional es evidente que se debe de conceptualizar el desarrollo local como un proceso

de transformación integral de sus redes/ organizaciones sociales y las reglas del juego que desde allí gobiernan las interacciones internas y externas. Surge entonces con fuerza la pregunta sobre los determinantes y mecanismos de los procesos de transformación institucional. Para abordar este tema, partimos de la hipótesis que estos procesos deben de ser entendidos como el resultado agregado de estrategias y comportamientos individuales. Es decir, son las acciones de los actores que constituyen el motor fundamental de los procesos de cambio. Pero a la vez estas acciones y las tomas de decisión de los actores individuales tienen que ser conceptualizado con referencia a su inserción en la institucionalidad local. Elaboremos primero la reflexión sobre el marco de acción de los actores individuales, para posteriormente regresar al tema de su relación con el cambio institucional.

Según nuestro enfoque, las estrategias individuales para sobrevivir y/o desarrollarse son determinados a la par del acceso a capital físico, natural y humano por el acceso al capital social (Bebbington, 1999:2002).[13] El último hasta cobra más importancia tomando en cuenta que el acceso al capital físico, natural y humano tiene un alto componente de mediación institucional. La definición y el funcionamiento de los derechos de propiedad y de usufructo sobre los bienes privados, comunales y públicos de hecho son función de las 'reglas del juego locales' y la posición de los individuos / hogares frente a estas reglas y la variedad de organizaciones locales a través de las cuales estas reglas son ejecutadas. La localización en los tejidos sociales y frente a las organizaciones también determina el acceso a flujos de información, las modalidades de participación en mercados reales, el acceso

13 Bebbington hace un uso diferente del concepto 'capital social' y habla de dos formas adicionales de capital: el capital social y el capital cultural. En nuestra convención terminologica, estos dos conceptos de Bebbington refieren a las dos dimensiones de 'redes/tejidos' y 'reglas/instituciones' de nuestro concepto de 'capital social'.

a rentas 'políticas' del estado u otros organismos externos (p.ej. ONGs) y los derechos y deberes explícitos o implícitos de ayuda mutua. Por último juegue también una variable de ubicación cultural que evidentemente no se puede separar de la ubicación social. La integración específica de un actor en la estructura social local determina cuales flujos de información y modelos heurísticos culturales influirán su comportamiento y –como miembro de ciertos grupos 'culturales'- cuales espacios tendrá dentro del ambiente institucional (local) para desarrollar acciones de acuerdo a estos. En este aspecto, represente un mundo de diferencia si existe o no suficiente coherencia entre las normas, valores y percepciones del individuo/hogar y el resto de la comunidad local o si las valorizaciones culturales del individuo/hogar son ajenas y marginalizadas en la dinámica predominante de la comunidad. Desarrollo no es únicamente un proceso económico, pero también un proceso de creación y destrucción de sentidos culturales.

En gran parte el contexto institucional desde el cual los actores desarrollan sus estrategias es predeterminado. Los actores crecen en una familia determinada, con un cierto conjunto de valores y percepciones culturales, con determinadas relaciones sociales con familiares y vecinos, con ciertos derechos y deberes y con un acceso a recursos dados. Desde su realidad concreta, cada actor rural (a nivel individual o de familia) construye una cartera diversificada de actividades, incluyendo también interacciones sociales, para asegurar su sobrevivencia y mejorar su estándar de vida (Ellis, 1998). Aunque en parte condicionados por el ambiente institucional heredada, los actores sin embargo disponen también de espacios para cambiar las características de su inserción social. Cada actor tiene márgenes (a veces limitadas) de decidir sobre su participación en redes u organizaciones y de aceptar, rechazar o renegociar las reglas del juego de sus transacciones con otros actores. En este proceso, los actores ejercen su capacidad de influir en las formas de organización social al igual que en las normas, valores y

percepciones culturales que lo rodean. De esta manera, el conjunto de formas y reglas institucionales es continuamente reproducido con menores o mayores cambios y mantenidos por procesos de interacción social (Ostrom, 1998).

La teoría de la elección de contratos (Hayami y Otsuka, 1993; Rubén, 1997) ofrece un primer marco de referencia para reflexionar sobre los factores que determinan las estrategias de (no) participación en el ambiente institucional. Inspirándonos en ella podemos suponer que los actores deciden de participar o de no participar en una interacción social[14] en base de (1) los beneficios directos de la transacción facilitado por ella; (2) los beneficios indirectos relacionados con otras transacciones que se basan en la misma relación social; (3) la utilidad directa que se deriva de la participación en la interacción como tal (i.e. amistad, sentido de seguridad, confirmación de la identidad social, sentimiento de cumplir con un deber, etc.).

El ejemplo clásico para ilustrar estas ideas es la mediería.[15] En un primer momento, se puede explicar la existencia de la institución de 'mediaría' por la necesidad de balancear la creación de incentivos para los trabajadores / medieros (interés del patrón) con la búsqueda de compartir los riesgos de producción (interés primordial de los medieros pobres). En las transacciones de tierra, trabajo y capital entre un propietario de tierra y un trabajador / campesino se puede delimitar tres alternativas institucionales: el contrato de arriendo, el contrato laboral y la mediaría. En un contrato de arriendo por un precio fijo, los incentivos para el 'arrendatario' son perfectos porque recibe todos los ingresos correspondientes a sus esfuerzos. Sobre el tiempo, también

14 La teoría habla de contratos.

15 De hecho, el origen de la teoría de elección de contratos se ha desarrollado desde el análisis de las instituciones agrarias, en particular la mediería y sus transacciones interrelacionadas (Hayami y Otsuka, 1993).

sus ingresos promedios anuales tenderán a ser mayores que los mismos en el caso de la mediaría o del trabajo por salario. Esta ventaja, sin embargo, se paga con una exposición completa a los riesgos causados entre otras cosas por la variabilidad de los rendimientos y los precios. Al otro lado, con un contrato laboral los ingresos promedios serán menores (porque no se va a captar nada de las ganancias), pero la exposición al riesgo es cero. Sin embargo, para el patrón la falta de relación entre esfuerzo y ingreso de los trabajadores crea un serio problema de incentivos para su fuerza laboral (y entonces de monitoreo y/o de perdidas productivas). La institución agraria 'mediaría' obviamente representa una solución entremedia en donde la necesidad de salvaguardar los incentivos de los trabajadores / medieros (que reciben la mitad de la producción) y el anhelo de mitigar los riesgos (el mediero paga menos cuando la cosecha es mala) se complementan. En muchas ocasiones entonces la mediaría representa un contrato híbrido 'eficiente', con ventajas económicas directas para ambos partidos.

Adicionalmente se ha subrayado que este tipo de contratos entre patrones y medieros son generalmente entrelazados con un conjunto de otras relaciones e interacciones más amplias, a veces representado simbólicamente como en el caso del compradazgo. En estos casos, las ventajas directas de la interacción patrón-mediero son complementadas por las ventajas (o desventajas) indirectas relacionadas con esta interacción más amplia (por ejemplo, garantía de ayuda de emergencia en caso de extrema necesidad para el mediero pobre, disponibilidad permanente de una oferta garantizada de trabajadores confiables para el patrón). Evidentemente estas relaciones más amplias también representan identidades socioculturales que lleven consigo una apreciación subjetiva positiva o negativa de la relación en sí. El conjunto del balance de estas (des) ventajas directas e indirectas determinará la elección de contratos, es decir, la decisión de participar o no en determinadas relaciones y transacciones sociales.

Los actores no se limitarán a escoger entre alternativas que están disponibles en la oferta institucional dada, aunque esta si constituye el punto de partida inevitable de las acciones de los actores. En la práctica el proceso de elección de contratos es solo parcialmente predeterminado. A la vez existen casi siempre espacios para negociar nuevos términos de contrato y cambiar las condiciones de participación social (véase antes). En estos espacios se ubica el motor de los procesos de cambio institucional. En esta línea de pensamiento, la comunidad local se concibe como una arena dinámica en donde las formas y condiciones de interacción social, es decir, la institucionalidad local están continuamente renegociadas. De esta manera, formas de organización social local y formas de articulación local-externa evolucionan constantemente. El grueso de las dinámicas presentes en esta 'arena social' puede ser captado bajo cuatro conceptos: coordinación, cooperación, contestación y conflictos. En estos cuatro 'C' encontramos los dos criterios de evaluación del capital social local antes identificados: el criterio del beneficio mutuo (coordinación y cooperación) y el criterio de la (in)justicia distributiva (contestación y conflicto).

Por el momento falta una teoría general coherente y aceptable sobre las dinámicas de estos procesos de negociación sobre la institucionalidad. Sin embargo, el debate teórico sobre los determinantes del cambio institucional si nos aporten algunos elementos claves. Primero, la versión más economicista de la NEI nos ofrece una teoría coherente, aunque contestada y no compartido por nosotros del cambio institucional. Según esta visión, el proceso de elección de contratos esta determinado por consideraciones de eficiencia y beneficio mutuo. Es decir, se asume que los actores siempre escogen las formas de organización institucional que brindan mejores ventajas económicas en conjunto tanto en términos de costos de producción como en costos de transacción.[16]

---

16 En la linea del argumento del teorema de Coase (ver Milgrom y Roberts, 1992) el problema de la distribución de estos beneficios mutuos es generalmente

El proceso de competición abarcaría además una competencia entre diferentes formas de instituciones, así que las instituciones sobrevivientes serán las que minimizan el conjunto de estos costos de producción y transacción (Williamson, 1985). En esta visión el proceso de cambio institucional será determinado sobre todo por cambios en la tecnología, en el acceso a recursos productivos y en las preferencias subjetivas de los consumidores. Cualquier de estos cambios resulta en cambios en los precios relativos que alteran las oportunidades e incentivos de los actores y que inducen cambios en la eficiencia relativa de diferentes formas institucionales. En las palabras de North (1986:234) "una fuente principal de cambio institucional son los cambios persistentes y fundamentales en los precios relativos que inducen uno o ambos partidos de los contratos de percibir que podrían estar mejor alterando el contrato mismo." Una ilustración de esta visión es la teoría de los derechos de propiedad que indica que la instauración de la propiedad privada se genera automáticamente cuando las condiciones de costos y beneficios, por ejemplo bajo la presión de un crecimiento poblacional, hacen rentable la inversión de recursos en la delimitación y defensa de derechos de propiedad privada (Platteau, 2000; chapter 3). Para nuestro propósito aquí es importante retener la idea clave que ciertos cambios institucionales pueden ser inducidos por la búsqueda de más eficiencia. Los dos primeros 'C'; la coordinación y la cooperación, captan esta primera dimensión de los motivos de evolución institucional.

---

ignorado. El teorema de Coase determina que en la ausencia de costos de transacción y 'efectos de patrimonio' (**wealth effects**) esta distribución no afectara las decisiones eficientes de los actores, porque desde los beneficios de la major eficiencia negociarán la repartición de las ventajas colectivas. Aunque los supuestos explícitos del teorema de Coase también implican que el problema de la distribución si juegue un papel importante cuando hay costos de transacción y diferencias en patrimonio no ha impedido su uso eronéo para justificar una ignorancia de estos dimensiones distributivas y sus consecuencias en el proceso de negociación sobre las opciones institucionales y la repartición de sus beneficios. (ver también adelante)

Sin embargo, la literatura teórica ha criticado como sesgada y demasiado unidimensional esta visión sobre el cambio institucional determinado unicamente por motivos, individuales y colectivos, de eficiencia (North, 1990; Bardhan, 2000; Platteau, 2000). Desde diferentes ángulos se ha subrayado varias razones porque no siempre es la eficiencia que determina el camino del cambio institucional. Primero, se ha subrayado la importancia de asuntos distributivos y de poder de negociación. En la práctica, los actores no están motivados por los beneficios colectivos, pero por sus intereses individuales. En ausencia del mundo hipotético del teorema de Coase que permitirá la redistribución de los beneficios de la eficiencia (véase nota de pie previa) y con grandes diferencias en los poderes de negociación de diferentes partes las opciones más eficientes obviamente pueden estar obstaculizados por actores o grupos poderesos, cuyos intereses no necesariamente concuerdan con el óptimo colectivo (Bardhan, 2000:224-227). Esta observación importante ubica la dimensión política y de poder en el centro de la reflexión sobre el cambio institucional.

En segundo lugar, se debe de tomar en cuenta que las acciones de los actores están basados en modelos mentales subjetivos imperfectos, dado su falta de acceso a toda la información y su inherente capacidad limitada de procesamiento mental (véase antes). Esto les lleva a utilizar heurísticos culturales para 'leer la realidad', heurísticos que forman parte del ambiente institucionalid heredada y que componen su núcleo de más lenta evolución.[17] Evidentemente pueden impedir a los actores sociales de ver ciertas oportunidades para mejorar la eficiencia[18] e indica

17 Williamson (1981) menciona que se calcula los procesos de cambio de este núcluo cultural de la institucionalidad heredada en siglos y hasta milenéos. Putnam (1993), Platteau (1994a-b) y North (1991) tienden a compartir esta posición.

18 Platteau (2000:21) mencione en este contexto el impacto que tienen las percepciones culturales del sistema de castos **'caste system'** en la India que impiden hasta las capas menos favorecidos de ver y aceptar alternativas institucionales más eficientes y más justas como algo posible.

una vez más que la negociación sobre la institucionalidad (local) también incluye una dimensión de negociación sobre el sentido de la realidad y la verdad.

Un tercer elemento subrayado en la literatura es la importancia de consideraciones de 'justicia' para mitigar la búsqueda del interés propio en la toma de decisiones individuales. Una larga serie de experimentos empíricos ha demostrado que muchos actores individuales están dispuestos a sacrificar una parte de sus beneficios económicos individuales para lograr una distribución más de acuerdo a sus principios de justicia distributiva (Camerer, 1997:168).

Por último, es necesario enfatizar el carácter de 'bien público' de la transición a nuevos arreglos institucionales más eficientes o justos. El proceso de cambio institucional siempre genera costos addicionales, especialmente en sus fases iniciales, por la resistencia de (los intereses relacionados con) los viejos arreglos institucionales y por el inevitable proceso de aprendizaje inicial de cualquier innovación. También jueguen efectos de escala en la institucionalidad que solo podrían ser captados después de un cierto tiempo. A la vez, los actores que cargan estos costos generalmente no son capaces de apropriarse de los beneficios del cambio institucional logrado y surge entonces un problema clásico de acción colectiva para producir bienes públicos y el riesgo evidente de una sub-oferta de innovación institucional. La capacidad interna de una sociedad o comunidad para resolver dilemas de acción colectiva, la cual es determinada por la institucionalidad existente, a su vez determina las perspectivas de innovación institucional. Al nivel local el carácter público de la transición institucional también legitima una intervención externa, estatal o no-gubernamental, para facilitar dicha transición. De hecho, la creación de una nueva institucionalidad para las finanzas rurales que es el tema de este libro constituye un ejemplo clásico de una intervención externa.